

## **Préavis N° 5-2013 au Conseil communal**

soumettant le nouveau règlement communal concernant  
la taxe relative au financement de l'équipement communautaire  
lié à des mesures d'aménagement du territoire

Date proposée pour la séance de Commission :

**Mercredi 8 mai 2013 à 19h00  
Castelmont, salle 3**

Délégué de la Municipalité : Alain Gillièron

Prilly, le 23 avril 2013

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

### **Préambule**

Dans le cadre de l'élaboration de plans partiels d'affectation (PPA) ou de plans de quartier (PQ), la Commune de Prilly a, jusqu'à ce jour, fait participer les propriétaires fonciers aux différents frais d'infrastructures par le biais de conventions. Cette façon de faire est pratiquée par de nombreuses communes.

Ces conventions sont basées tout d'abord sur l'art. 50 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), qui permet à la Commune de demander aux propriétaires une participation financière pour l'équipement "technique" lié à leurs parcelles (routes, giratoires, canalisations, etc.).

Au fil des ans, certaines communes ont prévu, dans le cadre desdites conventions, de faire participer les propriétaires à d'autres dépenses en relation avec l'équipement communautaire de la commune (écoles, garderies, transports publics, routes en dehors du périmètre du futur quartier, etc.).

Dans une sentence arbitrale rendue en 2007, il a été jugé que ces conventions n'étaient pas critiquables dans la mesure où elles concernent les frais d'équipements techniques (l'art. 50 LATC constituant une base légale suffisante pour les prélever), mais une base légale faisait défaut pour les frais d'infrastructures collectives et communautaires.

Afin de permettre aux communes de demander aux propriétaires une participation à l'équipement communautaire (écoles, garderies, transports publics, etc.), une motion a été déposée au Grand Conseil en 2008. Celui-ci a adopté, le 11 janvier 2011, les dispositions légales de droit fiscal permettant aux communes de prélever une nouvelle taxe pour le financement de cet équipement communautaire. Ces nouvelles dispositions légales sont entrées en vigueur le 1er avril 2011. L'équipement communautaire ou socio-culturel comprend les installations dont les collectivités publiques doivent pouvoir disposer pour l'exercice de leurs tâches générales.

### **1. Cadre légal**

Comme indiqué, le 11 janvier 2011, le Grand Conseil a modifié la Loi sur les impôts communaux en permettant aux communes de prélever une taxe pour couvrir les dépenses d'équipement communautaire communal ou intercommunal liées à des mesures d'aménagement du territoire. Les montants prélevés ne peuvent excéder au total le 50 % des dépenses concernées.

Une telle taxe ne peut être prélevée qu'à l'occasion de mesures d'aménagement du territoire qui augmentent "sensiblement" la valeur d'un bien-fonds (classement d'une zone inconstructible en zone à bâtir ou modification de prescriptions règlementaires augmentant sensiblement les possibilités de bâtir).

Le prélèvement d'une telle taxe n'est possible que sur la base d'un règlement communal devant être adopté par le Conseil communal et approuvé par le Département cantonal compétent (Département de l'intérieur).

### Règlement-type du Service du développement territorial (SDT)

Au cours du deuxième trimestre de l'année 2011, le SDT a préparé à l'intention des communes un règlement-type relatif à la taxe, permettant le financement de l'équipement communautaire.

Ce règlement-type ne chiffre pas la taxe, mais se limite à prévoir, pour l'essentiel, qu'en cas d'augmentation significative des possibilités de construire une taxe peut être perçue des propriétaires concernés, permettant de couvrir le 50 % de l'équipement communautaire généré par cette modification de l'affectation du sol.

### Critiques des fiscalistes

Au cours de l'été 2011, des fiscalistes ont émis des critiques à l'encontre du règlement-type proposé par le SDT. Pour l'essentiel, il est reproché à ce règlement-type de ne pas permettre aux propriétaires concernés de déterminer quelle taxe devrait être payée en cas de changement d'affectation. En d'autres termes, le règlement doit être chiffré afin de comprendre quel va être le montant de la taxe à payer. Ainsi, le règlement-type proposé par le SDT souffre d'un déficit de densité normative. Ce règlement doit être précisé.

### Réflexions d'un groupe de travail

Dès la fin de l'été 2011, les réflexions se sont poursuivies afin de déterminer quelle forme devrait prendre un éventuel règlement communal sur la taxe liée à l'équipement communautaire. Un représentant de notre Commune a fait partie d'un groupe de travail.

Les discussions ont porté pour l'essentiel sur les deux questions suivantes :

- a. Est-il préférable d'adopter un règlement applicable à l'ensemble du territoire communal ou des règlements spécifiques à chaque PPA ou PQ ?
- b. Comment calculer la taxe ?

### Règlement unique ou règlement spécifique pour chaque PPA ou PQ

En matière d'aménagement du territoire chaque situation est différente. En particulier, il paraît difficile de standardiser l'équipement communautaire lié au développement de nouveaux secteurs constructibles. Cela dépend de l'importance de la densification des constructions, des affectations choisies (habitations, activités), de la situation préexistante (secteurs non constructibles ou déjà constructibles), etc. Les besoins en espaces verts, en lieux de rencontre, en garderies et en écoles peuvent varier. D'autre part, dans certains cas, les propriétaires concernés financent directement certains équipements qu'ils remettent ensuite gratuitement aux communes. Il peut également arriver que des surfaces de terrains ou des surfaces brutes de plancher soient remises à la collectivité.

Par conséquent, il paraît nettement préférable de procéder séparément pour chaque PPA ou PQ, plutôt que d'adopter un règlement général pour l'ensemble du territoire communal.

Ainsi, au lieu de devoir calculer l'ensemble des investissements futurs (par exemple pour les 15 premières années) à l'échelle de l'ensemble du territoire communal, il sera plus facile et plus fiable de se limiter à déterminer l'équipement communautaire lié à un périmètre déterminé. Le calcul sera plus sûr et limitera les risques en cas de recours des propriétaires. Cette manière de faire permettra également de mieux tenir compte de l'évolution des prix au fil des années, ainsi que de l'évolution des besoins.

Cela signifie que, parallèlement à l'élaboration de chaque PPA ou PQ, il faudra rédiger un règlement relatif à l'équipement communautaire en chiffrant la taxe en fonction des circonstances concrètes du cas. Bien que cela ne soit juridiquement pas indispensable, ce règlement devrait être complété par une convention signée avec les propriétaires, et ce afin d'éviter que la Municipalité ne doive rendre ultérieurement des décisions formelles sujettes à recours, avec tous les risques financiers que cela comporterait.

Le PPA ou PQ sera soumis à l'enquête publique avec possibilité d'opposition, puis au vote du Conseil communal et à l'approbation du Département cantonal compétent.

Le règlement sur l'équipement communautaire ne sera pas soumis à enquête publique et sujet à opposition. En revanche, il devra être adopté par le Conseil communal en principe lors de la même séance que celle au cours de laquelle le PPA ou PQ sera adopté, puis soumis à l'approbation du Chef du Département cantonal compétent. Avant le vote du Conseil communal et de préférence avant l'enquête publique relative au PPA ou PQ, une convention liée à cette taxe devra être signée avec les propriétaires. Cette convention sera subordonnée à la condition de l'entrée en vigueur définitive du PPA ou du PQ. Cette manière de faire paraît la plus sûre.

Une commune pourrait cependant adopter à la fois un règlement général (règlement-cadre), qui poserait les grands principes et des règlements spécifiques. Sur un plan purement juridique, si le règlement général (règlement-cadre) n'est pas chiffré, il n'a pas de portée. Il aurait cependant pour mérite de poser des principes généraux et de mieux assurer une égalité de traitement entre les différents PPA ou PQ.

#### Calcul de la taxe

S'agissant du calcul de la taxe, la Ville de Nyon a proposé de la calculer non pas en fonction des investissements futurs, mais des investissements passés. Il s'agirait de diviser la valeur du patrimoine administratif par le nombre d'habitants actuels, pour obtenir un montant dont la moitié correspondrait à la taxe pouvant être facturée aux propriétaires de nouveaux terrains constructibles, au titre de la participation au financement des équipements communautaires.

Une telle manière de faire ne paraît pas conforme à ce qu'a voulu le Grand Conseil lorsqu'il a adopté, le 11 janvier 2011, la modification de la Loi sur les impôts communaux (LlCom). En effet, ce qui peut être financé par la nouvelle taxe correspond aux équipements communautaires engendrés par le nouveau périmètre constructible. Ce sont donc bien les futurs investissements qui sont déterminants. Il faut donc en estimer le coût et le répartir ensuite entre les propriétaires, probablement en fonction des nouvelles surfaces brutes de plancher. On se réfère en particulier à l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, adopté en juin 2010, selon lequel la taxe permet de couvrir tout ou partie des coûts d'équipements communautaires induits par la mesure d'aménagement du territoire.

## **2. Projet de règlement général**

Compte tenu des nombreux projets communaux prévus ces quinze prochaines années, la Municipalité a pris la décision de principe de proposer l'adoption tout d'abord d'un règlement général (règlement-cadre) à l'échelle de l'ensemble du territoire de la Commune et présenter ensuite chaque fois des règlements particuliers pour chaque PPA ou PQ, pour autant que la mesure d'aménagement augmente sensiblement la valeur du bien-fonds.

Quelques précisions complémentaires :

#### Frais d'infrastructures communautaires

Il s'agit des frais engendrés par l'affectation du terrain concerné (à l'exception des frais d'équipements techniques, cf. art. 4b al. 5 LlCom, la base légale pour exiger les frais d'équipements techniques au propriétaire étant l'art. 50 LATC).

La question clé à se poser est : si le terrain n'était pas légalisé, la Commune aurait-elle eu ces frais ?

#### Le montant de la contribution peut-il varier selon le secteur concerné ?

Il est légitime que la contribution ne soit pas identique selon les secteurs. Les infrastructures liées à une zone industrielle ou à une zone d'habitation ne sont pas les mêmes. Les investissements sont différents en fonction des secteurs.

#### Une convention est-elle indispensable pour compléter le règlement ?

Non, la seule exigence est le règlement. Par contre, une convention avec les propriétaires sera nécessaire pour différer le paiement et prévoir les modalités d'exigibilité de la contribution.

Sans convention, la contribution devra être acquittée dès l'adoption de la mesure d'aménagement, augmentant ainsi de manière significative la valeur du bien-fonds.

La Commune ne connaissant pas forcément le coût final d'une infrastructure, la contribution peut-elle être indexée ?

Oui, si la clause d'indexation permet de calculer précisément la contribution le moment venu et si cette perception est différée par le biais d'une convention.

Les différents plans partiels d'affectation ne se développant pas toujours simultanément, comment évaluer les investissements ?

La Commune doit être en mesure de justifier les investissements en rapport avec la mesure d'aménagement.

L'horizon temporel susceptible d'être pris en compte pour les investissements est de 15 ans. Ce délai se réfère à la validité d'un plan d'affectation prévu à 15 ans dans la LATC.

Quel moyen aurait un propriétaire vis-à-vis de la Commune si celle-ci n'a pas procédé à l'investissement dans le délai donné de 15 ans ou si son coût est finalement inférieur à ce qui est préavisé ?

Du moment qu'il s'agit d'investissements futurs cette critique est presque inévitable. Toutefois, il ne s'agit pas d'une taxe, mais bien d'un impôt dit d'affectation.

Pour rappel, la taxe est perçue selon les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence. L'impôt est destiné à couvrir les dépenses générales. Sa perception est indépendante du profit que chaque contribuable retire des diverses prestations de la collectivité publique.

La contribution des propriétaires aux équipements communautaires se rapproche davantage de l'impôt que de la taxe. Il n'y a pas de rapport direct entre le paiement et l'avantage.

Le propriétaire contribuable ne peut donc exiger que les investissements en infrastructures collectives soient terminés dans le délai de 15 ans.

La loi n'oblige pas les communes à réaliser des investissements communautaires dans ce délai. Elle stipule qu'ils doivent être liés à un plan d'aménagement. Le propriétaire ne peut refuser de les inclure dans sa contribution du moment que ces investissements ont été consentis et inscrits dans le plan.

Le propriétaire peut contester le montant en question au moment où la contribution est fixée. Un recours pourra être exercé suite à la décision de taxation, c'est pour cette raison qu'une base légale et réglementaire, ainsi qu'un droit de recours ont été instaurés.

Si la Commune est propriétaire du terrain ?

Elle est dispensée de cette contribution.

Comment se calculent les frais d'infrastructures intercommunales ?

Il faut tout d'abord procéder à la répartition du coût entre les différentes communes en cause. Ensuite, la contribution est basée sur la part du coût incombant à la commune concernée.

Cette contribution favorise-t-elle l'envolée du prix au m<sup>2</sup> ?

La contribution est liée à une notable amélioration de la valeur de la parcelle par la mesure d'aménagement. Il est donc légitime que le propriétaire, dont le terrain a pris de la valeur, participe aux frais d'infrastructures générales puisque la commune supporte ce coût.

### 3. Aspect financier

La Municipalité rappelle que l'introduction de cette taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire est primordiale pour l'équilibre financier de la Commune et pour fixer les conditions-cadres permettant la réalisation de nouveaux quartiers.

Il faudra toutefois savoir raison garder et ne pas décourager les futurs investisseurs. C'est d'ailleurs pour cette raison que les détails de calcul de la taxe ne seront discutés et fixés que lorsque les projets seront en discussion pour aval et octroi du permis de construire. Les spécificités des projets et leur impact seront donc décisifs pour l'établissement du montant de la taxe.

Le plan des investissements communal, période 2013-2017, mentionne de nombreux projets souvent générés par le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), en particulier dans le domaine de la mobilité.

A une autre échelle, le Schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM), issu du chantier 2 du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), prévoit de nombreux espaces publics de qualité, ainsi qu'une nouvelle orientation et la densification de la friche industrielle. Cette reconversion entraînera de nouveaux besoins en matière d'équipements communautaires.

En définitive, pour permettre de soumettre au Conseil communal plusieurs PPA et PQ communaux ou intercommunaux, notamment dans le secteur de Malley (Malley-Gare, Malley-Centre, Viaduc), la Municipalité devra en même temps et dans ces cas présenter un règlement spécifique à chaque projet relatif aux équipements communautaires. La taxe sera chiffrée en fonction des circonstances concrètes et une convention devra être signée avec les propriétaires pour éventuellement différer la perception de la taxe et accorder un plan de paiement avec ou sans intérêts de retard.

\*\*\*\*\*

**Conclusions**

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

**Le Conseil communal de Prilly**

- vu le préavis municipal N°5-2013,
- ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

**décide**

- d'approuver le Règlement général concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 22 avril 2013.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillieron

J. Mojonnet

Annexe :

- Règlement général concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire

## Règlement général

concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire  
lié à des mesures d'aménagement du territoire

**Objet - Bases légales** *Article premier* - Le présent règlement a pour objet le principe de la perception d'une taxe relative au financement de l'équipement communautaire selon estimation de la Municipalité basée sur des données techniques et financières.

Il est édicté sur la base des articles 4b à 4e de la Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom) et de l'article 70, alinéa 1 lettre d), de la Loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux.

**Assujettis et conventions**

*Article 2* - Sous réserve des exonérations prévues à l'article 4d LICom, une taxe est due par le ou les propriétaires au moment de l'entrée en force de mesures d'aménagement du territoire qui augmentent sensiblement la valeur de son ou de leurs fonds.

Ces mesures d'aménagement du territoire peuvent notamment consister en :

- a. l'affectation d'une zone inconstructible en zone à bâtir ou en zone spéciale;
- b. la modification des prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir.

Par voie conventionnelle, la Commune peut différer la perception de la taxe ou accorder un plan de paiement avec ou sans intérêts de retard.

**Montant de la taxe**

*Article 3* - La taxe est destinée à couvrir le 50 % de l'équipement communautaire lié à la mesure d'aménagement du territoire.

Les équipements communautaires à prendre en compte lors de la fixation de la taxe sont notamment les suivants :

- école et salles spéciales (polyvalente, gymnastique, logopédie, bibliothèque, etc.);
- centre de vie infantine, garderie et halte-jeux;
- APEMS (Accueil pour enfants en milieu scolaire);
- centre d'animation et centre socioculturel;
- infrastructure nécessaire à l'Administration communale pour l'exercice de ses tâches générales;
- parc public et ses équipements (place de jeux et de détente, équipement sportif, etc.);
- place publique, réhabilitation en espace public et requalification du domaine public, notamment cheminement de mobilité douce et couloir à faune;
- transports publics (création et modification de lignes, aménagement des arrêts, interventions sur le domaine public).

Lorsque la mesure d'aménagement du territoire concerne plusieurs parcelles, la taxe doit être répartie entre les propriétaires concernés, en fonction de la surface de leur terrain et/ou des droits à bâtir accordés.

Les équipements communautaires peuvent concerner des investissements intercommunaux réalisés sur le territoire d'autres communes.

Un règlement spécifique chiffrant la taxe due sera adopté parallèlement à toute nouvelle mesure d'aménagement du territoire.



**Recours**

**Article 4** - Les décisions rendues en application du présent règlement incombent à la Municipalité. Elles sont susceptibles de recours auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôt. L'acte de recours écrit et motivé doit être adressé à la Municipalité dans les trente jours dès la notification du bordereau. Cette autorité transmet le dossier à la Commission communale de recours en matière d'impôt.

Le prononcé de la Commission communale de recours en matière d'impôt peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans les trente jours dès sa notification, conformément aux articles 92 et suivants de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative.

**Entrée en vigueur**

**Article 5** - Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par le Département de l'intérieur.

Adopté par la Municipalité le 22 avril 2013

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillieron

J. Mojonnet

Adopté par le Conseil communal le 27 mai 2013

Au nom du Conseil communal

Le Président

La Secrétaire

S. David

I. Bartolozzi

Approuvé par le Département de l'intérieur le .....

La Cheffe du Département .....

B. Métraux